
Article by an MPIfG researcher

Wolfgang Buhl, Birgitta Rabe: Die Empfehlungen der "Rürup-Kommission" für die gesetzliche Rentenversicherung.
In: Die Angestelltenversicherung: Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte; amtliches Veröffentlichungsblatt 50(10), 473-480 (2003). Berlin: Bundesversicherungsanstalt

Die Empfehlungen der „Rürup-Kommission“ für die gesetzliche Rentenversicherung

Von Wolfgang Buhl und Dr. Birgitta Rabe*

Die Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) hat am 28. 8. 2003 ihren Abschlussbericht mit Vorschlägen zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung vorgelegt. Die aus 26 Mitgliedern aus Wissenschaft, Unternehmen und Verbänden bestehende Kommission war am 12. 11. 2002 von der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherheit, Ulla Schmidt, eingesetzt worden. Ihr Auftrag war es, vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung sowie grundlegender Veränderungen der Erwerbsbiographien Vorschläge für eine nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung unter Wahrung der Generationengerechtigkeit zu entwickeln. Um beschäftigungswirksame Impulse zu geben, sollten dabei Wege zur Verminderung der Lohnnebenkosten aufgezeigt werden. In der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) war es Aufgabe der Kommission, den eingeschlagenen Weg des Ausbaus der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme weiterzuführen, an der Orientierung der Ausgaben an den Einnahmen festzuhalten und Vorschläge zur Verbreiterung der Finanzierungsbasis zu prüfen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen des Kommissionsberichts für den Bereich der gesetzlichen RV dargestellt, die im dritten Kapitel des Abschlussberichtes enthalten sind. Die beiden zentralen Vorschläge sind die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und die Modifikation der bestehenden Rentenanpassungsformel. Darüber hinaus begründet die Kommission, warum sie weitere Vorschläge verworfen hat, und zeigt weiter gehenden Handlungsbedarf auf. Die Darstellung folgt im Wesentlichen dem Aufbau des Abschlussberichts. Zusätzlich werden Vorschläge im Bereich der Pflegeversicherung behandelt, die Auswirkungen auf die Beitragszahlung der Rentnerinnen und Rentner haben¹.

1. Ausgangslage und Reformziele

Die Kommission betont zunächst, dass die finanzielle und soziale Nachhaltigkeit in der gesetzlichen RV auch ohne Systemwechsel für die Zukunft gesichert werden kann. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung könnten zwar nicht beseitigt, aber gleichmäßiger auf die Generationen verteilt werden. Mit den vergangenen Rentenreformen seien bereits seit den 80er Jahren – zuletzt mit der Rentenreform 2001 – im Hinblick auf die demographische Entwicklung Maßnahmen zur Dämpfung der Beitragsatzdynamik in die Wege geleitet worden. Da sich mittlerweile aber die ökonomischen und insbesondere die demographischen Annahmen als korrekturbedürftig erwiesen hätten, seien weitere Reformen

* Wolfgang Buhl und Dr. Birgitta Rabe sind Mitarbeiter im Referat für Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit der BfA.

¹ Die Vorschläge für die gesetzliche Krankenversicherung werden hier nicht behandelt, obwohl auch sie Auswirkungen auf die Beitragszahlung haben. Anders als in der Pflegeversicherung ist dort aber nicht vorgesehen, zwischen Rentnern und Erwerbstätigen zu unterscheiden.

unabdingbar. An der Grundentscheidung der Rentenreform 2001, bis zum Jahr 2030 einen Beitragssatz von 22 % nicht zu überschreiten und gleichzeitig – unter Einbeziehung der zusätzlichen kapitalgedeckten Vorsorge – eine lebensstandardsichernde Altersvorsorge zu gewährleisten, sollte festgehalten werden. Das künftige Bruttorentenniveau müsse dabei einen deutlichen Abstand zum Niveau der Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz wahren. Nach dem Willen der Kommission soll an den Grundprinzipien der gesetzlichen RV in Form eines umlagefinanzierten Generationenvertrags unter grundsätzlicher Beibehaltung des Äquivalenzprinzips und von Elementen des sozialen Ausgleichs festgehalten werden.

Bevor sich die Kommission den Maßnahmen für eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherung zuwendet, erörtert sie vorab die Frage, ob bzw. wie die RV an sich ändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen angepasst werden sollte. Im Einzelnen macht sie dabei drei wichtige Themenfelder aus: den Familienlastenausgleich, den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau und die Absicherung von unstetigen Erwerbsverläufen. In allen drei Bereichen sieht die Kommission aufgrund der in jüngster Vergangenheit erfolgten Reformen aber keinen aktuellen Handlungsbedarf.

2. Vorgeschlagene Maßnahmen zur nachhaltigen Systemstabilisierung

Nach Auffassung der Kommission lässt sich das Ziel, bis zum Jahr 2030 einen Beitragssatz von 22 % nicht zu überschreiten, in einer alternden Gesellschaft nur durch Maßnahmen verwirklichen, die auf der Leistungsseite der gesetzlichen RV ansetzen. Sie schlägt daher eine Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre und die Modifikation der Rentenanpassungsformel vor, wobei die Anpassungsformel insbesondere um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden soll, durch den sich die Veränderung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern auf die Höhe der Anpassungssätze auswirkt.

2.1 Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Angesichts der stetig steigenden Lebenserwartung sieht die Kommission auf Dauer keine Alternative zu einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Die Lebenserwartung der 65-Jährigen in Deutschland habe sich seit 1960 um etwa drei Jahre bei Männern und sogar viereinhalb Jahre bei Frauen verlängert. Die durchschnittliche Dauer des Bezuges einer Versichertenrente sei in den alten Bundesländern von 1960 bis 2002 um rd. zwei Drittel gestiegen. Für die Zeit zwischen 2000 und 2030 erwartet die Kommission eine weitere Verlängerung der Lebenserwartung der 65-Jährigen um 2,6 Jahre bei Männern und um 3,1 Jahre bei Frauen. Nachdem die bereits mit der Rentenreform 1992 eingeleitete Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen auf 65 Jahre weitgehend abgeschlossen sei, stelle eine Anhebung der Regelaltersgrenze einen geeigneten Ansatzpunkt für

die Bewältigung der aus den längeren Rentenlaufzeiten resultierenden Finanzierungslast dar.

Da die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation einer sofortigen Verlängerung der Lebensarbeitszeit entgegenstehe, soll die Anhebung der Kommission zufolge erst im Jahr 2011 beginnen und in vielen Stufen über einen Zeitraum von 24 Jahren gestreckt werden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes sei die Anhebung aber bereits jetzt vom Gesetzgeber zu beschließen. Die Zeit bis zum Wirksamwerden der Altersgrenzenanhebung müsse der Gesetzgeber dazu nutzen, den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen für eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zu schaffen. Ob die notwendigen Rahmenbedingungen für eine solche Beschäftigungsquote tatsächlich vorhanden sind, solle spätestens vom Jahr 2008 an in dem dann um diesen Punkt ergänzten Rentenversicherungsbericht dargestellt werden.

● Regelaltersrente

Konkret schlägt die Kommission die Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre auf 67 Jahre in Stufen von einem Monat pro Geburtsjahrgang vor. Beginnen solle die Anhebung mit dem Geburtsjahrgang 1946; für diesen gälte dann eine Altersgrenze von 65 Jahren und einem Monat. Der Geburtsjahrgang 1969 wäre der erste Jahrgang, für den die Altersgrenze von 67 Jahren gälte.

Im internationalen Vergleich gäbe es zwar nur wenige Länder, die bereits eine Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre beschlossen hätten, wie etwa die USA oder Norwegen. Da sich die Folgen der demographischen Entwicklung aber nicht auf Deutschland beschränkten, ist nach Auffassung der Kommission innerhalb und außerhalb der EU eine neue Diskussion zur Anhebung des Rentenalters zu erwarten.

● Vorgezogene Altersrenten

Die Möglichkeit, Altersrenten bis zu drei Jahre vorzeitig unter Inkaufnahme von Abschlägen bis zu 10,8 % zu beziehen, soll nach dem Willen der Kommission erhalten bleiben. Um das bestehende Gefüge von Regelaltersrente und vorgezogenen Altersrenten zu bewahren, seien die Altersgrenzen für die vorgezogenen Altersrenten einschließlich des jeweils geltenden Mindestalters für den vorzeitigen, abschlagsbehafteten Rentenbezug beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1946 parallel zur Regelaltersgrenze schrittweise anzuheben. Bei den Altersrenten, die bereits vom 60. Lebensjahr an vorzeitig bezogen werden können, müssten aber Vertrauensschutzregelungen für solche Versicherte geschaffen werden, die bereits verbindlich – beispielsweise durch Abschluss einer Altersteilzeitvereinbarung – über den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand disponiert haben.

Bei der Altersrente für langjährig Versicherte solle die Altersgrenze parallel zur Regelaltersrente auf 67 Jahre steigen. Die Möglichkeit des vorzeitigen Bezuges solle aber für die Geburtsjahrgänge 1946 bis

1957 unverändert ab dem 63. Lebensjahr bestehen bleiben. Allerdings sei der Abschlag bei frühestmöglichem Bezug für diese Jahrgänge schrittweise pro Jahrgang um jeweils 0,3% von 7,2% auf 10,8% zu erhöhen. Die schrittweise Anhebung des Alters für den frühestmöglichen Bezug dieser Rente auf 64 Jahre für den Jahrgang 1969 begänne dann erst mit dem Jahrgang 1958.

Bei der Altersrente für Frauen und der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit handelt es sich um auslaufende Regelungen, die bereits nach geltendem Recht nur von vor 1952 geborenen Versicherten in Anspruch genommen werden können. Die Altersgrenze und das Mindestalter für den frühestmöglichen vorzeitigen Bezug sollen sich für die Jahrgänge 1946 bis 1951 parallel zur Regelaltersgrenze erhöhen, so dass die Möglichkeit des vorgezogenen Bezugs der Rente zuletzt für den Geburtsjahrgang 1951 ab dem Alter von 60 Jahren und 6 Monaten bestünde.

Die Altersgrenze bei der Altersrente für schwerbehinderte Menschen solle parallel zur Regelaltersgrenze beginnend mit dem Jahrgang 1946 stufenweise von 63 auf 65 Jahre, diejenige für den vorgezogenen Beginn der Altersrente von 60 auf 62 Jahre angehoben werden. Langfristig kann die Altersrente für schwerbehinderte Menschen nach Auffassung der Kommission allerdings entfallen. Da eine Schwerbehinderung nicht notwendigerweise mit einer rentenrechtlich relevanten Minderung der Erwerbsfähigkeit einhergehe, erweise sich diese Altersrente als rentenversicherungs Fremde Leistung.

● Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Aufgrund der sog. konkreten Betrachtungsweise bei der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit sichern die Erwerbsminderungsrenten nach Meinung der Kommission nicht nur das Invaliditätsrisiko, sondern in erheblichem Umfang auch das Arbeitsmarktrisiko älterer Arbeitnehmer ab. Da die gesetzliche RV damit eine Leistung außerhalb ihres originären Risikobereichs erbrächte, befürwortet die Kommission bei der Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten eine abstrakte Betrachtungsweise, die allein auf medizinische Aspekte abstellt. Eine Abschaffung der Arbeitsmarktrenten komme aber erst dann in Betracht, wenn sich die Arbeitsmarktsituation verbessert habe.

Um Ausweichtendenzen von den Altersrenten zur Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entgegenzuwirken, werden Erwerbsminderungsrenten nach geltendem Recht mit Abschlägen versehen, wenn sie vor Vollendung des 63. Lebensjahres bezogen werden. Damit diese Funktion erhalten und der höchstmögliche Abschlag auch künftig auf 10,8% begrenzt bleibt, müsse das Bezugsalter zur Bemessung der Abschläge vom Jahrgang 1946 an stufenweise von 63 auf 65 Jahre angehoben werden. Für Versicherte, die vor Vollendung des 60. Lebensjahres erwerbsgemindert werden, bedeute das gegenüber dem geltenden Recht keine Änderung. Die Abschläge stie-

gen für Versicherte, die zwischen dem 60. und dem 65. Lebensjahr in Erwerbsminderungsrente gehen. Für Versicherte, die nach Vollendung des 65. Lebensjahres erwerbsgemindert werden, wären keine Abschläge zu berücksichtigen.

● Maßnahmen für besonders langjährig Versicherte

Die in der Öffentlichkeit häufig geäußerte Forderung nach der Möglichkeit eines vorzeitigen, abschlagsfreien Rentenbezuges für besonders langjährig Versicherte oder für Versicherte, die eine langjährige körperlich besonders belastende Tätigkeit hinter sich haben, weist die Kommission zurück. Um solchen Personen dennoch eine weitere Rentenzugangsmöglichkeit zu eröffnen, könne aber eine „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ geschaffen werden. Die Altersgrenze läge auch bei dieser Rente bei 67 Jahren, eine vorgezogene Inanspruchnahme wäre ab Vollendung des 62. Lebensjahres mit Abschlägen von 0,3% für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs möglich. Für die gesetzliche RV sei eine solche Lösung kostenneutral. Begrenze man die Rente für besonders langjährig Versicherte auf Personen, die mindestens 45 Jahre Beitragszeiten oder Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung nachweisen können, erfüllten gegenwärtig 47% der Männer und 7,5% der Frauen diese Voraussetzung. Aufgrund generell länger gewordener Schul- und Ausbildungszeiten der Versicherten gehe dieser Anteil künftig aber zurück.

2.2 Modifikationen der Rentenanpassungsformel

Hauptziel einer Modifikation der Rentenanpassung ist die Begrenzung der Lohnnebenkosten, wodurch sich nach Auffassung der Kommission die Beschäftigungschancen der Menschen im erwerbsfähigen Alter verbessern lassen. Die Rürup-Kommission schlägt im Wesentlichen zwei Maßnahmen vor, mit denen das Verfahren und die Formel für die jährlichen Rentenanpassungen modifiziert werden sollen. Zum einen sollten die Rentenanpassungen nicht mehr orientiert an der Brutto-lohnentwicklung, sondern auf Basis der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen erfolgen. Zum anderen müsse die Anpassungsformel um einen sog. Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden, der die Entwicklung der Relation von Rentnern und Beitragszahlern berücksichtigt und zu einer Minderung der jährlichen Rentenanpassungssätze führen soll.

Nach den Vorstellungen der Kommission soll sich die Rentenanpassung künftig nicht mehr wie bisher an der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten orientieren. Entsprechend der Abgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) umfassen diese die Arbeitsentgelte aller abhängig Beschäftigten (einschließlich der Beamten) auch oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Stattdessen solle die Veränderung der versicherungspflichtigen Bruttolöhne je Beitragszahler für die Rentenanpassung maßgeblich sein. Diese umfassen die

Entgelte der Versicherten bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Als Begründung für diese Maßnahme führt die Kommission an, dass sich die beiden Größen seit Mitte der 90er Jahre auseinander entwickelt hätten. Zwar seien die genauen Gründe für das Auseinanderlaufen von „VGR-Entgelten“ und versicherungspflichtigen Bruttolöhnen je Beitragszahler nicht gänzlich geklärt, es sei aber davon auszugehen, dass die Anpassungen derzeit höher ausfielen, als durch die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte gerechtfertigt.

Die zweite – wesentliche – Modifikation der Rentenanpassung bestünde in der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel. Dieser Faktor solle Veränderungen im Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern bei den jährlichen Rentenanpassungen berücksichtigen. Er würde neben Veränderungen in der Lebenserwartung auch die Entwicklung der Geburten und Wanderungsbewegungen sowie der Erwerbstätigkeit ausdrücken. Veränderungen in diesen Größen, die die Finanzierungsgrundlage der RV verschlechtern (bzw. verbessern), sollten die jährlichen Rentenerhöhungen verringern (bzw. erhöhen).

Konkret solle die Anzahl der Rentner in „Äquivalenzrentner“ und die Anzahl der Beitragszahler in „Äquivalenzbeitragszahler“ umgerechnet werden, die jeweils dem Standardrentner bzw. dem Durchschnittsverdiener entsprächen. Veränderungen des Quotienten aus Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern schlugen sich jedoch nicht in vollem Umfang auf die Rentenanpassung nieder; vielmehr solle ein Faktor – der zunächst den Wert 0,25 hätte – bestimmen, wie stark die Wirkung ist. Über diesen Faktor könne die Anpassungsformel angepasst werden, um das Beitragssatzziel auch bei veränderten Rahmenbedingungen zu erreichen.

2.3 Wirkungen der Maßnahmen zur Systemstabilisierung

Die Kommission zeigt in einer Wirkungsanalyse, wie sich die vorgeschlagene Anhebung der Altersgrenzen und die Modifikation der Rentenanpassungsformel auf Beitragssatz und Rentenniveau auswirken würden und welche intergenerativen Verteilungswirkungen zu erwarten sind. Die umfangreichen Annahmen zur künftigen Entwicklung der Bevölkerung, des Erwerbspersonenpotenzials, Wirtschaftswachstums und Arbeitsmarktes, die diesen Berechnungen zugrunde liegen, stellt die Kommission im zweiten Kapitel ihres Berichts dar. Nach den Berechnungen der Kommission säne bei Weiterbestehen des geltenden Rechts das Bruttorentenniveau von heute 48% auf rd. 42% im Jahr 2030. Gleichzeitig würde der Beitragssatz von heute 19,5% auf dann 24,2% steigen. Die Wirkungsanalyse zeige, dass durch die vorgeschlagenen Maßnahmen der Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen RV bis zum Jahr 2030 auf das Beitragssatzziel von 22% begrenzt werden könne. Von den eingesparten 2,2 Beitragssatzpunkten entfielen auf die Heraufsetzung der Regel-

altersgrenze 0,6 und auf die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors 1,6 Prozentpunkte.

Das Bruttorentenniveau müsse dabei jedoch um weitere 2 Prozentpunkte reduziert werden, so dass im Jahr 2030 ein Niveau von etwa 40% erreicht werde. Die monatliche Bruttorente eines Standardrentners fiel dadurch (in heutigen Werten) zu diesem Zeitpunkt um rd. 70 EUR geringer aus als ohne Reformmaßnahmen. Dennoch stiege die Kaufkraft der Renten bis dahin im Vergleich zu heute deutlich. Darüber hinaus werde die Anhebung der Altersgrenzen das durchschnittliche Renteneintrittsalter und damit einhergehend die durchschnittliche Beschäftigungsdauer erhöhen. Die dabei zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte könnten die Einbußen im Bruttorentenniveau teilweise kompensieren. Hinzu kämen die Leistungen der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge (Riester-Rente), die das Brutto-Gesamtversorgungsniveau – allerdings bei deutlich höherem Gesamtbeitragssatz – langfristig auf dem Stand des heutigen Bruttorentenniveaus halten könnten.

Die intergenerativen Verteilungswirkungen ihrer Vorschläge analysiert die Kommission mit Hilfe eines Renditevergleichs. Dabei wird die Rendite eines Standardversicherten in der gesetzlichen RV zuzüglich der Riester-Rente bei Fortbestehen des geltenden Rechts betrachtet. Ihr gegenübergestellt wird die Gesamrendite aus gesetzlicher RV und privater geförderter Vorsorge bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge und unter der Annahme, dass die Beitragsentlastung in der RV von den Versicherten in voller Höhe für ergänzende private Vorsorge verwendet wird. Die Gesamtbeitragslast ist somit in beiden Szenarien gleich, jedoch unterscheiden sich die Leistungen. Langfristig käme es der Kommission zufolge durch die Reformen zu höheren Gesamtrenditen, da der Anteil privater – annahmegemäß renditeträchtigerer – Vorsorgeformen am Alterseinkommen dadurch zunähme. In einer Übergangsphase sei die Gesamtrendite allerdings niedriger als im Status quo, weil noch relativ hohe Beitragssätze für die bestehenden Rentenanwartschaften bezahlt werden müssten. Zu den insgesamt durch die Kommissionsvorschläge belasteten Jahrgänge gehörten die Geburtskohorten 1940 bis etwa 1997. Danach Geborene wären dagegen besser gestellt als bisher. Besonders hohe Mehrbelastungen kämen auf die Geburtsjahrgänge 1960 bis 1970 zu. Allerdings erziele diese Gruppe im geltenden System eine deutlich höhere Rendite als spätere Jahrgänge, so dass es im Ergebnis zu einer gleichmäßigeren intergenerativen Lastverteilung käme.

3. Abgelehnte Reformvorschläge

Die Kommission hat sich mit einer Reihe weiterer öffentlich diskutierter Reformmaßnahmen befasst, ist dabei aber zu dem Ergebnis gekommen, dass diese nicht zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen RV beitragen. Die von der Kommission hierfür angegebenen Gründe sind im Folgenden kurz zusammengefasst.

- **Systemwechsel zu einem steuerfinanzierten Grundrentensystem**

Ziel eines Grundrentensystems ist nach Auffassung der Kommission die Armutsvermeidung. Ein grundlegender Systemwechsel in der RV hin zu einer steuerfinanzierten, bedürftigkeitsunabhängigen Grundrente enthalte aber hohe Übergangskosten aufgrund weiter bestehender, geschützter Altansprüche. Die mit einer Grundrente verbundene Abkehr vom Vorleistungsprinzip sei daneben mit erheblichen negativen Leistungsanreizen verbunden. Das gelte auch für die Einführung einer Sockelrente neben einer weiter bestehenden gesetzlichen RV. Darüber hinaus sei auch ein Grundrentensystem von den mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Problemen betroffen.

- **Staffelung der Beiträge oder der Renten nach Anzahl der Kinder**

Eine Staffelung der Beiträge oder der Renten nach der Anzahl der Kinder kommt nach Meinung der Kommission nicht in Betracht, da der Familienlastenausgleich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und daher aus Steuern zu finanzieren sei. Die RV sei zwar auf nachwachsende Generationen angewiesen, Gleiches gelte jedoch für nahezu alle staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche. Das bedeute nicht, dass nicht auch in der RV Teile des Familienlastenausgleichs angesiedelt werden sollten, was allerdings im geltenden Rentenrecht vor allem durch die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten bereits geschehe.

- **Differenzierung der Rentenanpassung nach der Rentenhöhe**

Mit einer Staffelung der jährlichen Rentenanpassung nach der Rentenhöhe (also geringeren Rentenanpassungen für höhere Renten) würde die Vorleistungsbezogenheit der Rente mit der Folge negativer Anreizeffekte eingeschränkt und die RV mit Umverteilungsaufgaben belastet. Hinzu komme, dass sich von der Höhe der Rente im Einzelfall kein Rückschluss auf das Gesamteinkommen des Rentners ziehen ließe und es durch die Maßnahme daher zu einer unterschiedlichen Behandlung von Rentnern mit gleich hohem Gesamteinkommen – je nach Zusammensetzung dieses Einkommens – käme.

- **Differenzierung des abschlagsfreien Rentenzugangs nach der Anzahl der Beitragsjahre**

Die Differenzierung des abschlagsfreien Rentenzugangs nach der Zahl der Beitragsjahre wird in der Öffentlichkeit in der Annahme diskutiert, dass Personen mit einer langen Versicherungsdauer einem besonderen gesundheitlichen Verschleiß unterlägen und daher eine kürzere Lebenserwartung hätten. Die Kommission sieht zum einen für diese These keine empirische Grundlage. Zum anderen würde die Differenzierung eines abschlagsfreien Rentenzugangs nach der Lebenserwartung – die dann konsequenterweise auch nach Geschlecht, Bildung usw. erfolgen

müsste – den Versicherungscharakter der RV aushöhlen. Zudem sei sie mit dem für die RV konstituierenden Äquivalenzprinzip nicht vereinbar, das im Zuge der Reform aber weiter gestärkt werden solle.

- **Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage und Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze**

Die Kommission lehnt eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage der gesetzlichen RV auf weitere Einkunftsarten ebenso ab wie eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Beide Maßnahmen könnten die Beitragssatzentwicklung nur vorübergehend dämpfen, indem auf zusätzliche Einkommensbestandteile Beiträge abgeführt würden. Langfristig drohten jedoch aufgrund der zusätzlich entstehenden Rentenanwartschaften höhere Beitragssätze. Diese Ausweitung des umlagefinanzierten Systems würde die finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen RV nicht erhöhen.

- **Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises**

Eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises um Beamte und Selbständige lehnt die Kommission aus ähnlichen Gründen ab: Einer vorübergehenden Beitragssatzentlastung stünde langfristig womöglich ein höherer Beitragssatz gegenüber. Durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Selbständige, die ihre Altersvorsorge bislang zum großen Teil auf kapitalgedeckter Basis organisiert haben, würde das Umlageverfahren mit negativen Folgen für die finanzielle Nachhaltigkeit ausgeweitet werden. Sollte eine Versicherungspflicht für Selbständige notwendig sein, weil diese sonst nur unzureichend für ihr Alter vorsorgten, so könne dies obligatorisch auf kapitalgedeckter Basis erfolgen. Die Einbeziehung von Beamten in die gesetzliche RV sei nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen problematisch. Eine mögliche finanzielle Entlastung der RV würde auf Kosten der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden gehen. Aus Gerechtigkeitsgründen sei es aber dringend notwendig, alle Leistungsrücknahmen bei der gesetzlichen RV wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

4. Weiterer Handlungsbedarf zur Förderung der Nachhaltigkeit

Um die Nachhaltigkeit in der Alterssicherung zu gewährleisten, sieht die Kommission Handlungsbedarf bei der Schwankungsreserve der gesetzlichen RV und bei den Rahmenbedingungen der betrieblichen und privaten Alterssicherung.

4.1 Aufstockung der Schwankungsreserve

Die Kommission plädiert dafür, den in der jüngsten Vergangenheit auf einen „Korridor“ von 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben zum Jahresende gesenkten Zielwert der Schwankungsreserve wieder anzuhäben. Voraussetzung dafür solle jedoch sein, dass dies im konjunkturellen Aufschwung ohne Beitragssatzanstieg möglich ist. Die jetzige Schwankungsreserve

könne die unterjährige Liquidität zwar noch sichern, allerdings seien die finanziellen Risiken der gesetzlichen RV gestiegen, so dass ein Zielkorridor auf höherem Niveau notwendig werde.

Darüber hinaus solle die Schwankungsreserve künftig neben dem Ausgleich von Liquiditätsschwankungen zusätzlich der Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf dienen. Ein Beitragssatzanstieg im konjunkturellen Abschwung wirke destabilisierend und solle durch entsprechende Rücklagen vermieden werden. Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sei eine zusätzliche Rücklage von zwei Monatsausgaben ausreichend, um die kumulierten Defizite der gesetzlichen RV auszugleichen.

4.2 Deregulierung der staatlich geförderten Altersvorsorge

Die Kommission hält es aufgrund der steigenden Bedeutung der betrieblichen und privaten Alterssicherung für notwendig, deren Verbreitungsgrad zu steigern. Hierzu schlägt sie eine Reihe von Maßnahmen vor.

● Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises

Die Kommission schlägt vor, die Förderberechtigung der Riester-Rente auf alle Steuerpflichtigen auszuweiten. Hierdurch könnten z. B. geringverdienende Selbständige und geringfügig Beschäftigte zur Altersvorsorge motiviert werden. Außerdem könne sich dann niemand mehr über die eigene Förderberechtigung täuschen. Zudem solle der Mindesteigenbeitrag mit dem Ziel pauschalisiert werden, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Inanspruchnahme der Förderung auszuweiten.

● Dynamisierung der förderfähigen Höchstbeiträge

Die förderfähigen Höchstbeiträge seien sofort auf 4% der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen RV anzuheben und entsprechend der Entwicklung der Beitragsbemessungsgrenze zu dynamisieren. Damit sollen Anreize gegeben werden, sofort mit der Zusatzvorsorge zu beginnen. Außerdem würden damit die Förderhöchstgrenzen von Riester-Rente und betrieblicher Altersvorsorge einander angeglichen.

● Transparenz der privaten Altersvorsorge erhöhen

Die Kommission bezweifelt, dass die bisherigen Informationspflichten von Anbietern förderfähiger Altersvorsorgeprodukte den Einzelnen eine ausreichend klare Entscheidungsgrundlage über Kosten und Leistungen des jeweiligen Vertrages liefern. Sie schlägt deshalb vor, die anzugebenden Informationen zu standardisieren und um weitere Angaben, wie z. B. die Nettorendite, zu ergänzen. Zur Durchsetzung der erweiterten Informationspflichten solle das drohende Bußgeld erhöht werden. Weiterhin sollen nach Vorstellung der Kommission die Informationen der Riester-Rente mit denen der gesetzlichen RV so

abgestimmt werden, dass die Versicherten ein möglichst klares Bild von ihrer Gesamtversorgung im Alter erhalten.

● Vereinfachung des Zulagenverfahrens

Da sich das bisherige Zulagenverfahren und die nachträgliche Günstigerprüfung (Zulage gegenüber Sonderausgabenabzug) als aufwendig und intransparent erwiesen habe, solle das Zulagenverfahren vereinfacht werden. Im Wesentlichen schlägt die Kommission vor, dass die Zulage künftig erst nachträglich durch das Finanzamt im Rahmen der Einkommensteuererklärung erstattet wird. Das Finanzamt könne dann gleichzeitig die Günstigerprüfung übernehmen. Das bisherige Zulagenverfahren über die Zulagenstelle sei dann nur für solche Personen notwendig, die keine Einkommensteuererklärung abgaben.

Der Vorschlag bedeutet, dass die Vorsorgenden den vollen Beitrag auf den Altersvorsorgevertrag einzahlen und die Zulage nachträglich vom Finanzamt erstattet bekommen. Dadurch würde sich die komplizierte und fehleranfällige Ermittlung des erforderlichen Eigenbeitrags erübrigen. Allerdings wäre einmal zu Vertragsbeginn eine Vorfinanzierung notwendig. Es müsste geprüft werden, inwieweit dies die Akzeptanz der Riester-Rente beeinträchtigen kann.

● Abschaffung des § 40 b EStG und Kompensation

Die Kommission regt an zu prüfen, ob die Pauschalbesteuerung der Beiträge für Zukunftssicherungsleistungen (§ 40 b Einkommensteuergesetz – EStG) entfallen und im Gegenzug die Möglichkeit zur steuer- und beitragsfreien Entgeltumwandlung im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG ausgeweitet werden könne. Allerdings gibt die Kommission zu bedenken, dass die Umsetzung des Vorschlags mit Steuerausfällen und Beitragsmindereinnahmen der Sozialversicherungen verbunden wäre.

● Verbesserung der statistischen Informationen

Schließlich sollen der Kommission zufolge die zu unzureichenden statistischen Informationen über die zweite und dritte Säule der Alterssicherung in Anlehnung an die Statistiken der gesetzlichen RV verbessert werden. Dazu sollen in regelmäßigen Abständen Befragungen zur Altersversorgung vorgenommen werden.

5. Änderungen bei der Beitragszahlung der Rentner in der Pflegeversicherung

Neben den Vorschlägen, die die Kommission unmittelbar für den Bereich der gesetzlichen RV erarbeitet hat, sind auch die Vorschläge im Bereich der Pflegeversicherung für die RV relevant. So soll zur Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung sowie der gleichmäßigen Verteilung der Lasten auf alle Generationen in der Pflegeversicherung ein Mechanismus geschaffen werden, der es den heute Jüngeren ermöglicht, einen Teil ihrer Pflegebeiträge zur Kom-

pensation künftiger Mehrbelastungen anzusparsen. Hierfür soll ein „generativer Ausgleichsbeitrag“ von den Rentnerinnen und Rentnern erhoben werden.

Konkret sieht das Reformkonzept zur Pflegeversicherung vor, dass Rentnerinnen und Rentner vom Jahr 2010 an zusätzlich zum allgemeinen Beitrag einen einkommensabhängigen „generativen Ausgleichsbeitrag“ von anfangs 2% ihrer Renten zahlen, der bis zum Jahr 2035 auf 2,8% steigt. Damit solle einerseits die Dynamisierung der Pflegeleistungen finanziert und andererseits der zur Finanzierung der Pflegeversicherung im Umlageverfahren erforderliche Beitragssatz auf zunächst 1,2% gesenkt werden. Der Gesamtbeitragssatz zur Pflegeversicherung für Rentner betrage somit anfangs 3,2%. Davon wären 0,6% von den Rentenversicherungsträgern (RV-Trägern) und 2,6% von den Rentnern zu tragen.

Der auf Arbeitsentgelte abzuführende Beitrag zur Pflegeversicherung solle bei 1,7% festgeschrieben werden. Die Differenz zu dem im Umlageverfahren erforderlichen Beitragssatz von 1,2% solle von den Versicherten obligatorisch auf individuellen, bei der gesetzlichen RV geführten Vorsorgekonten angespart werden. Der Sparanteil sänke in den Folgejahren schrittweise aufgrund des insgesamt steigenden Beitragssatzes zur Pflegeversicherung und liege vom Jahr 2030 an wieder bei 0%. Aus dem in den Jahren 2010 bis 2029 angesparten Kapitalstock erhielten die Versicherten bei Renteneintritt eine „Leibrente“, mit der sie die demographisch bedingte Steigerung des generativen Ausgleichsbeitrags zur Pflegeversicherung kompensieren könnten. Auf diese Weise sollen Generationengerechtigkeit und finanzielle Nachhaltigkeit in der Pflegeversicherung gesichert werden.

6. Bewertung und Ausblick

Der Abschlussbericht der Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme enthält für den Bereich der gesetzlichen RV zahlreiche interessante Anregungen. Die große Mehrzahl der Kommissionsvorschläge und -beschlüsse ist nachvollziehbar begründet und aus sozialpolitischer Sicht zu begrüßen. Abgesehen von den Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Systems bietet der Bericht zudem eine Fülle von informativen Berechnungen, Materialzusammenstellungen, Definitionen und Erläuterungen. Insofern wird er nicht ohne Grund in der Presse als Handbuch zur Reform der sozialen Sicherungssysteme bezeichnet.

Von den Vorschlägen des Berichts sollen hier nur die beiden Maßnahmen zur nachhaltigen Systemstabilisierung in der gesetzlichen RV sowie die Maßnahme der generativen Lasten(um)verteilung in der Pflegeversicherung kurz diskutiert werden. Eine Anhebung der Regelaltersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus dürfte langfristig unvermeidlich sein, um den Beitragssatzanstieg nachhaltig zu dämpfen. Vor dem Hintergrund des absehbaren weiteren Anstiegs der durchschnittlichen Lebenserwartung scheint eine Anhebung der Regelaltersgrenze auch sozialpolitisch gerechtfertigt. Entsprechende Diskussionen

beginnen z. z. auch in anderen Ländern der Europäischen Union. Angesichts der heutigen Arbeitsmarktsituation und der allgemeinen Einschätzung der mittelfristigen Arbeitsmarktentwicklung würde dieses Reformelement allerdings vermutlich eher auf Akzeptanz stoßen, wenn die Anhebung der Altersgrenzen nicht wie vorgeschlagen im Jahr 2011, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt begonnen würde. Da dann schon aufgrund des demographischen Wandels mit einer deutlich günstigeren Arbeitsmarktsituation als heute zu rechnen ist, könnte die Altersgrenzenanhebung dann schneller umgesetzt werden. So wäre spätestens im Jahr 2030 dennoch die von der Kommission vorgesehene Beitragsentlastung erreichbar.

Mit der modifizierten Rentenanpassungsformel soll explizit das Konzept einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ umgesetzt werden. Das würde einen weit reichenden Paradigmenwechsel in der gesetzlichen RV einleiten. Bis zur Rentenreform 2001 orientierte sich die RV am Grundsatz der „ausgabenorientierten Einnahmepolitik“: Der Beitragssatz wurde jeweils so festgesetzt, dass das vorgesehene Leistungsniveau finanziert werden konnte. Mit der Rentenreform 2001 wurde dieser Grundsatz aufgegeben und anstelle dessen die Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus einerseits und die Realisierung eines akzeptablen Beitragssatzes andererseits als gleichgewichtige Ziele definiert. Der Vorschlag der Kommission bedeutet nun, dass die Rentenanpassungen grundsätzlich nicht mehr ein bestimmtes angestrebtes Leistungsniveau sicherstellen, sondern sich weitgehend an den bei einem erwünschten Beitragssatz verfügbaren Einnahmen orientieren sollen.

Zwar soll nach dem Willen der Kommission das Versorgungsniveau künftiger Rentenbezieher nicht in die Nähe einer bloßen Grundversorgung rücken. Die modifizierte Rentenformel enthält aber keinen Mechanismus, der die Einhaltung dieses Ziels sicherstellt. Sollten sich die Annahmen zu Demographie und Erwerbsbeteiligung erneut als korrekturbedürftig erweisen, ist ein weiteres Sinken des Rentenniveaus – auch bis an das Leistungsniveau der bedarfsorientierten Grundsicherung und darunter – die automatische Folge. Der Umstieg auf eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik würde damit die Akzeptanz der gesetzlichen RV nachhaltig gefährden. Die damit unter Umständen verursachten Verhaltensanpassungen der Versicherten (verstärkte Beitragsumgehung) könnten für die gesetzliche RV sogar zusätzliche Finanzrisiken zur Folge haben. Zudem wäre auch die Glaubwürdigkeit der Politik nachhaltig gefährdet, wenn sie sich ihrer Verantwortung für die Formulierung von Sicherungszielen in einem Kernbereich der Daseinsvorsorge ausdrücklich entzöge.

Der Übergang zu einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ erschwert darüber hinaus auch die Planung der individuellen Alterssicherung. Eine Lebensstandardsicherung im Alter kann künftig nur dann realisiert werden, wenn die Versicherten neben dem Erwerb von Anwartschaften in der gesetzlichen

RV zusätzlich für das Alter vorsorgen. Wenn die Versicherten jedoch keine Anhaltspunkte mehr haben, welches Leistungsniveau sie aus der gesetzlichen RV später in etwa erwarten können, ist für sie nicht mehr abschätzbar, in welchem Umfang sie zusätzlich vorsorgen müssen, um das von ihnen angestrebte Versorgungsniveau im Alter zu realisieren.

Auch die von der Kommission vorgeschlagene Neuregelung im Bereich der Pflegeversicherung berührt in ihren Auswirkungen das Sicherungsziel der gesetzlichen RV. Durch die Einführung des generativen Ausgleichsbeitrags würde der Eigenbeitrag der Rentner zur Pflegeversicherung im Jahr 2010 um 1,75% steigen. Diese weitere Belastung kumuliert mit der geplanten Senkung des Rentenniveaus durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und mit den zusätzlichen Belastungen, die sich z. B. in der Krankenversicherung abzeichnen. In der Summe könnte das Nettorentenniveau so weit sinken, dass eine angemessene Sicherung im Alter in Gefahr gerät. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Belastungsverteilung

zwischen Rentnern und Beitragszahlern sozial unausgewogen erscheint, weil die nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Rentner die anfallenden Mehrbelastungen nicht mehr ausgleichen können. Schließlich erscheint es aufgrund der relativ niedrigen Sparleistung und der eingeschränkten Spardauer fragwürdig, ob die eingezahlten Beiträge und die daraus resultierenden Leistungen sowie der zur Führung individueller Sparkonten notwendige Verwaltungsaufwand in einem vertretbaren Verhältnis stehen.

Nachdem der Abschlussbericht der Rürup-Kommission nun vorliegt, hat die Politik zu entscheiden, ob und welche Vorschläge umgesetzt werden. Im Zusammenhang mit der Übergabe des Abschlussberichts war aus Kreisen der Politik bereits zu vernehmen, dass die Vorschläge der Kommission nicht „eins zu eins“ umgesetzt werden müssten. Nach Aussage von Ministerin Schmidt handelt es sich bei dem Bericht um eine wertvolle Diskussionsgrundlage, nach deren eingehender Prüfung und Beratung sie noch im Herbst Reformvorschläge unterbreiten wird.

50 Jahre BfA – 50 Jahre EDV

Von Bernhard Ritz und Dieter Radzinski*

Im Jahr 2003 jährte sich zum 50. Mal der Tag der Gründung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA). Dieses Jubiläum begleiten wir seit Januar mit Artikeln über die Geschichte und künftige Perspektive der BfA.

Einen maßgeblichen Anteil an der erfolgreichen Entwicklung hat die elektronische Datenverarbeitung (EDV). Ohne sie wäre es heute unmöglich, die Aufgaben zu meistern, vor denen ein moderner Versicherungsträger steht. Die Datenverarbeitung hat sich zur Informationsverarbeitung weiterentwickelt und die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung resultiert zum großen Teil aus den angewandten technischen Verfahren – eine Entwicklung, die vor 50 Jahren begann.

1. Die ersten Rechner – ein schwieriger Beginn

Wer heute einen der rd. 8 700 Büroräume der BfA betritt, findet fast überall einen der etwa 21 000 Flachbildschirme oder rd. 6 200 Röhrenmonitore. Der dazugehörige Personalcomputer (PC) ist meist unter, neben oder hinter dem Schreibtisch „versteckt“. Ohne diese Geräte wären die meisten Arbeitsbereiche der BfA nicht mehr arbeitsfähig. Dieselben Mitarbeiter, die heute über die Flut von E-Mails klagen, können plötzlich nicht mehr arbeiten, wenn das System einmal Probleme bereitet. Die Abhängigkeit von der Informationstechnik (IT) ist fast schon total.

Vor 50 Jahren sah das noch völlig anders aus: In der BfA gab es keine elektronischen Rechner. Und das war nicht nur hier so, denn eigentlich wurden diese Rechner für den allgemeinen Markt gerade erst erfunden.

Die BfA hat sich jedoch schnell auf den Weg zur EDV begeben. Bereits im Frühjahr 1954 wurden für die Statistik konventionelle Lochkartenmaschinen in Betrieb genommen. Ende 1954 wurde ein sog. Rechenstanzer installiert, der es möglich machte, die Umrechnung aller laufenden Renten (damals rd. 1,4 Mio.) nach dem Renten-Mehrbetrags-Gesetz (RMG) vorzunehmen.

Im Mai 1956 wurde dann der erste Elektronenrechner, ein Magnettrommelrechner IBM 650, installiert, der für die Berechnung der Renten eingesetzt wurde. Wie fortschrittlich die BfA war, sieht man daran, dass dieses Gerät in Europa die Nr. 2 auf der Auslieferungsliste der Firma IBM trägt. (Rechner Nr. 1 erhielt die Allianz.) Die BfA war damit die erste öffentliche Verwaltung, die EDV im heutigen Sinne einsetzte. Der Rechner hatte einen Hauptspeicher mit 2 k-Worten zu 10 Dezimalstellen und war speicherprogrammiert – damals Hightech, ist dieser Rechner jedem heutigen

* Bernhard Ritz ist Leiter der Abt. Organisation und Datenverarbeitung, Dieter Radzinski ist Leiter des Dezernates Anwendungsentwicklung Versicherten-Konto/Abt. Organisation und Datenverarbeitung der BfA.